

Regolamento sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti amministrativi (RCE-LPAmM)

Rapporto esplicativo

6 dicembre 2023

Capitolo primo: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e campo di applicazione

L'articolo 1 regolamento sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti amministrativi (qui di seguito: RCE-LPAmM) ne specifica il campo d'applicazione. Il RCE-LPAmM disciplina la comunicazione elettronica nei procedimenti secondo la legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAmM; RL 165.100).

Non si applica invece alla comunicazione elettronica nei procedimenti secondo il Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (CPC; RS 272), secondo la legge federale dell'11 aprile 1889 sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1), secondo il Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP; RS 312.0), e secondo la legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110).

Art. 2 Piattaforme riconosciute per la trasmissione sicura

Come metodo fondamentale per la trasmissione elettronica degli atti scritti a un'autorità, nonché delle decisioni e di altre comunicazioni, il RCE-LPAmM prevede l'invio mediante una piattaforma per la trasmissione sicura. Rispetto alla normale posta elettronica (e-mail), una siffatta piattaforma di trasmissione presenta diversi vantaggi. Permette in particolare di garantire la confidenzialità e l'integralità degli atti scritti e delle comunicazioni e di indicare con precisione il momento dell'invio e della ricezione delle comunicazioni trasmesse utilizzando la piattaforma.

Per garantire la qualità della piattaforma ed evitare alle singole autorità di controllare che una determinata piattaforma adempì le condizioni prescritte nel caso specifico, il RCE-LPAmM rimanda alle piattaforme riconosciute ed utilizzate dalla confederazione nell'ambito dei procedimenti civili e penali secondo l'art. 3 dell'ordinanza federale sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti civili e penali nonché di procedure d'esecuzione e fallimento del 18 giugno 2010 (OCE-PCPE, RS 272.1). Nello specifico, ad oggi la confederazione ha riconosciuto due piattaforme di trasmissione: PrivaSphere Secure Messaging della ditta PrivaSphere AG e IncaMail della Posta Svizzera.

Ad ogni modo, il RCE-LPAmM lascia aperta la possibilità di utilizzare altri canali di trasmissione (per esempio un sito Internet per trasmettere atti online o un indirizzo di posta elettronica non protetto). Tuttavia, laddove il RCE-LPAmM si riferisce a una "piattaforma di trasmissione riconosciuta", si intende soltanto quelle riconosciute dalla confederazione.

Capitolo secondo: Comunicazione di atti scritti a un'autorità

Art. 3 Ammissibilità della comunicazione per via elettronica

Articolo che sancisce l'ammissibilità della comunicazione elettronica.

La comunicazione elettronica non è obbligatoria, spetterà quindi a ciascuna autorità la decisione se accettare o meno la comunicazione in suddetto canale. Questa possibilità non pone alcun problema, in quanto l'articolo 10 capoverso 3 LPAmM prevede che "Il Consiglio di Stato disciplina le esigenze a cui è subordinata la presentazione degli allegati per via elettronica e può limitare questa possibilità ai procedimenti davanti a determinate autorità". Qualora un'autorità dovesse decidere di accettare la comunicazione elettronica, dovrà comunicarlo alla Cancelleria dello Stato, in modo da facilitare la tenuta di una lista (cfr. considerazioni art. 4 RCE-LPAmM) e la visione d'insieme.

Art. 4 Informazioni necessarie alla comunicazione elettronica

Affinché le parti possano informarsi sugli indirizzi per la comunicazione degli atti scritti stabiliti secondo l'articolo 3, è necessario pubblicare le informazioni di contatto su Internet. È compito delle parti informarsi tempestivamente sull'indirizzo corretto per la comunicazione degli atti scritti. La disponibilità della lista dipende dalla disponibilità generale del sito Internet su cui sono contenute le informazioni. Poiché non può essere garantita una disponibilità totale, le autorità non possono essere chiamate a rispondere per gli atti scritti comunicati in ritardo in seguito alla temporanea inaccessibilità della lista. La soluzione più praticata finora è una lista centrale degli indirizzi delle autorità (cfr. art. 5 OCE-PCPE; art. 5 dell'ordinanza federale sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti amministrativi del 18 giugno 2010 (OCE-PA; RS 172.021.2); § 5 della Verordnung des Kantons Aargau über die elektronische Übermittlung in Verfahren vor Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden del 9 maggio 2012 (Übermittlungsverordnung, ÜmV; SAR 271.215); art. 1 cpv. 1 dell'ordonnance du Canton de Fribourg relative aux procédures administratives par voie électronique del 15 maggio 2017 (OeCPJA; RSF 150.13).

Vi sono altri Cantoni che hanno optato per lasciare la libertà ad ogni autorità amministrativa di pubblicare le informazioni rilevanti per conto proprio (cfr. p.es. § 5 cpv. 2 della Verordnung des Kantons Basel-Landschaft über den elektronischen Verkehr im Verwaltungsverfahren del 14 dicembre 2021 (VEVV; SGS 175.14).

La formulazione utilizzata nella disposizione lascia aperte entrambe le possibilità: ogni autorità amministrativa potrà pubblicare le informazioni rilevanti sulla propria pagina internet, ma, qualora questo risultasse necessario, si potrà anche tenere una lista centrale dei recapiti elettronici delle varie entità amministrative (cfr. <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/governo-elettronico/scambio-di-atti-giuridici-per-via-elettronica-con-autorita.html>).

Le informazioni necessarie alla comunicazione elettronica elencate all'articolo 4 RCE-LPAmM sono cumulative, ma a seconda delle decisioni intraprese dalle varie entità amministrative, alcune di queste indicazioni possono essere omesse perché già incluse in

un'altra. Per esempio, se un'autorità dovesse accettare la comunicazione elettronica unicamente attraverso la piattaforma PrivaSphere, l'indicazione di ciò (richiesta dalla lettera c) soddisferebbe anche l'indicazione richiesta dalla lettera f, in quanto la piattaforma PrivaSphere ha già la funzionalità intrinseca di memorizzare i certificati delle persone registrate (cfr. anche le liste pubblicate dai vari dipartimenti della confederazione a <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/governo-elettronico/scambio-di-atti-giuridici-per-via-elettronica-con-autorita.html>).

Indirizzo elettronico: Si intende l'indirizzo della pagina internet dell'autorità in questione. Ovviamente è da pubblicare nel caso della lista centrale, e non nel caso in cui sono le singole autorità amministrative a pubblicare le proprie informazioni di contatto (in quanto queste si troverebbero già all'indirizzo elettronico dell'autorità in questione).

Per esempio, nel caso della Cancelleria dello Stato, l'indirizzo elettronico sarebbe "www.ti.ch/can".

Indirizzi ammessi per la trasmissione per via elettronica: si intende l'indirizzo email dell'autorità in questione. Con questa disposizione, si vuole evitare di dover accettare tutte le comunicazioni inviate a qualsiasi email dell'autorità in questione.

Per esempio, nel caso della Cancelleria dello Stato, un indirizzo per la trasmissione per via elettronica potrebbe essere "comunicazioni-can@ti.ch", permettendo così di rifiutare qualsiasi altra comunicazione pervenuta agli altri indirizzi email della Cancelleria e dei suoi dipendenti.

Se l'autorità in questione dovesse disporre di un indirizzo Privasphere con formulario front-end che nasconde l'indirizzo email ammesso per la trasmissione per via elettronica (per esempio: <https://secmail.ti.ch/dg-pg-pre-leventina>), le informazioni richieste alle lettere b, c ed f possono essere unite in un'unica indicazione.

Canali di comunicazione autorizzati: utilizzando questa formulazione aperta, si lascia la scelta all'autorità in questione se indicare una piattaforma riconosciuta per la trasmissione sicura (Privasphere o Incamail), oppure un altro canale di comunicazione che si adatta alle loro esigenze specifiche (per esempio, formulario sul sito Internet, o un indirizzo di posta elettronica non protetto). Si può anche indicare una piattaforma riconosciuta per la trasmissione sicura per un certo tipo di comunicazione, e un altro canale per un altro tipo di comunicazione (cfr. art. 5 RCE-LPAm). Inoltre, come già detto nel commento relativo alla lettera b, se l'autorità in questione dovesse disporre di un indirizzo Privasphere con formulario front-end che nasconde l'indirizzo email ammesso per la trasmissione per via elettronica (per esempio: <https://secmail.ti.ch/dg-pg-pre-leventina>), le informazioni richieste alle lettere b, c ed f possono essere unite in un'unica indicazione.

Formati di dati autorizzati per la comunicazione: in genere PDF/A o PDF, ma può essere anche qualsiasi altro formato, a dipendenza delle esigenze delle specifiche entità amministrative, dei documenti in questione e delle normative archivistiche pertinenti.

Atti da trasmettere, oltre che per via elettronica, anche su carta: possibilità lasciata aperta per tener conto delle varie realtà eterogenee delle differenti entità amministrative. A livello federale, per esempio, la segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno richiede l'invio cartaceo per la documentazione concernente le fondazioni a partire da un

volume di 10 pagine (<https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/governo-elettronico/scambio-di-atti-giuridici-per-via-elettronica-con-autorita/dfi.html>)

Indirizzo al quale figurano i certificati muniti di chiavi crittografiche pubbliche che devono essere utilizzati per la cifratura di atti scritti trasmessi all'autorità e per la verifica della firma elettronica dell'autorità: l'articolo 12 capoverso 2 della legge sulla firma elettronica del 18 marzo 2016 (FiEle; RS 943.03) lascia all'individuo la facoltà di decidere se far iscrivere o meno il proprio certificato nella lista del prestatore di servizi. Nel caso l'autorità decidesse di non farlo registrare, e non utilizzasse una piattaforma riconosciuta (le piattaforme riconosciute offrono la funzionalità intrinseca di memorizzare i certificati delle persone registrate), il destinatario della comunicazione non potrebbe verificare né il titolare del codice di firma utilizzato, né la validità del certificato. L'autorità deve quindi pubblicare il proprio certificato per consentire questo controllo (cfr. considerazioni art. 8 RCE-LPAmM). Per quel che riguarda la cifratura di atti scritti trasmessi all'autorità, cfr. considerazioni articolo 5 capoverso 3 RCE-LPAmM.

Art. 5 Formato

Questo articolo permette alle autorità di richiedere la comunicazione elettronica in uno specifico formato in un specifico canale.

(Per esempio, SwissMedic ha due canali di trasmissione propri: "eSubmissions" ed "eMessage". eMessage viene usato per alcuni argomenti specifici, e le comunicazioni sono accettate in PDF per domande e notifiche; ZIP, XLS, XLSX per altri dossier e documenti specifici richiesti (cfr. <https://www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/governo-elettronico/scambio-di-atti-giuridici-per-via-elettronica-con-autorita/dfi.html>).

In caso in un'autorità riceva un allegato in un formato non accettato o illeggibile per qualche malfunzionamento tecnico (p.es. pdf corrotto), deve essere concesso un breve termine per rimediare al disagio; si tratta di una semplice ripetizione della regola generale dell'articolo 12 LPAmM.

In generale, le comunicazioni elettroniche devono avvenire in forma criptata, in modo da permettere di proteggere in modo appropriato i dati personali. In caso di invii non protetti, questo articolo garantisce che nessun terzo non autorizzato possa venire a conoscenza di dati personali contenuti in un atto scritto trasmesso a un'autorità. Nel caso di comunicazione per semplice posta elettronica il mittente deve munire gli atti scritti di un codice di criptaggio dell'autorità, affinché li possa decriptare solo quest'ultima; riguardo a questo codice di criptaggio non sono stati normati requisiti legali, di conseguenza qualsiasi codice può essere utilizzato (per esempio, non viene richiesto che si utilizzi un certificato regolamentato ai sensi dell'art. 7 FiEle). Il criptaggio non è tuttavia una condizione vincolante per la validità della comunicazione, in quanto si tratta di un semplice obbligo d'ordine (UFFICIO FEDERALE DI GIUSTIZIA, Rapporto esplicativo sull'Ordinanza concernente la comunicazione per via elettronica nell'ambito di processi civili e penali nonché di procedure d'esecuzione e fallimento, 11 ottobre 2011, pag. 12 seg.).

Art. 6 Termini

La disposizione definisce il momento in cui la comunicazione da parte di un privato è da considerarsi pervenuta all'autorità.

Nel caso venga utilizzata una piattaforma per la trasmissione riconosciuta, o qualsiasi altra piattaforma che emette una ricevuta di consegna, il momento determinante è quello indicato in suddetta ricevuta. La ricevuta di consegna attesta che l'invio è avvenuto con successo e che è pronto per il ritiro da parte del ricevente.

Se il canale di trasmissione utilizzato non emette una ricevuta di consegna, il momento determinante per il rispetto di un termine è quello in cui l'invio è scaricato dal destinatario. Si tratta dell'esplicitazione di un principio giurisprudenziale ben ancorato e conosciuto: spetta al mittente adottare le dovute precauzioni in modo da essere in grado di provare il momento della consegna; in caso contrario, in conformità alle regole sulla ripartizione dell'onere della prova, dovrà sostenere le conseguenze giuridiche dell'impossibilità di provare il fatto in questione. Di conseguenza, data la grande difficoltà di provare che un messaggio elettronico ha raggiunto la sfera di controllo del destinatario, si consiglia al mittente di un'e-mail di chiedere al destinatario la conferma di aver ricevuto il suo messaggio (compresi gli eventuali allegati), e di reagire in assenza di tale conferma consegnando il messaggio all'ufficio postale o riprovando a inviarlo per via elettronica (cfr. WIEDERKEHR RENÉ/MEYER CHRISTIAN/BÖHME ANNA, in: VwVG Kommentar, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und weiteren Erlassen, 2022, art. 21a 2. Bei elektronischer Zustellung, n. 11; DTF 145 V 90 consid. 6.2.2 pag. 96).

Art. 7 Firma

Il requisito di firma elettronica è stato normato per fornire assicurazioni in merito alla provenienza e all'integrità del documento ricevuto: il mittente è chi dice di essere? Mancano forse delle pagine? Il messaggio è stato modificato durante la comunicazione? (cfr. messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764, 3825). Infatti, una firma elettronica qualificata permette da un lato di identificare il mittente e, dall'altro, fornisce la garanzia della completezza e dell'autenticità dei documenti inviati.

Tuttavia, per garantire flessibilità, la disposizione prevede che si può eccepire all'obbligo di firma elettronica, qualora l'identificazione del mittente e l'integrità della comunicazione possono essere garantiti con altri mezzi adeguati. (Per esempio, nell'ambito delle attività economiche della confederazione, quest'ultima permette la possibilità di trasmettere fatture PDF via e-mail, considerando che l'origine e l'inalterabilità della comunicazione possono essere accertate se la transazione e lo scambio di prestazioni sono eseguiti e documentati conformemente ai principi di una tenuta regolare dei conti (MADER MARCEL/INGOLD PETER, Via libera alla fattura elettronica, in: Expert Focus 12/18, pag. 963). Questa soluzione è stata ritenuta tenendo anche in considerazione il fatto che, laddove si è consolidata una prassi di comunicazione elettronica nella procedura amministrativa, spesso viene rinunciato al requisito di firma elettronica (MEYER CHRISTIAN, Eine

Auslegeordnung der elektronischen Verfahrensinstitute des VwVG des Bundes, in: RSJ 2021, pag. 840).

Per quel che riguarda la scelta della firma elettronica qualificata, la FiEle disciplina soltanto la qualità di determinati prodotti di certificazione e gli obblighi che i fornitori di tali prodotti devono adempiere. Non disciplina invece il valore di questi prodotti e di queste procedure nelle relazioni giuridiche e in particolare gli effetti giuridici ad essi connessi, questi sono stabiliti di volta in volta nelle pertinenti legge, ad esempio nelle diverse leggi procedurali (art. 1 cpv. 2 FiEle). Per esempio, l'articolo 21a della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA; RS 172.021) prevede che gli atti scritti possono essere trasmessi all'autorità per via elettronica, e in tal caso la parte o il suo rappresentante deve munire l'atto scritto di una firma elettronica qualificata secondo la FiEle. Lo stesso requisito di firma elettronica qualificata viene posto dall'articolo 130 capoverso 2 CPC e dall'articolo 110 capoverso 2 CPP (anche se nella versione italiana si riferisce a una "firma elettronica regolamentata qualificata", nelle versioni tedesche e francese la formulazione si riferisce a una firma elettronica qualificata). (A titolo di ulteriore esempio, l'articolo 14 capoverso 2bis CO prevede che, laddove il CO richieda la firma autografa, la firma elettronica qualificata le è equiparata).

L'articolo 10 capoverso 2 LPAmM nomina invece una "firma elettronica riconosciuta". In quanto regolamento di concretizzazione del Consiglio di Stato, questa disposizione potrebbe semplicemente riprendere la terminologia dell'articolo in cui è contenuta la delegazione legislativa e richiedere quindi soltanto una firma elettronica "riconosciuta"; in questo caso però si porrebbe il problema dell'interpretazione di questa locuzione: sulla base di questa disposizione, quali firme dovrebbe accettare le autorità ticinesi? La FiEle, al livello più basso di requisiti tecnici, riconosce la firma elettronica come "dati in forma elettronica allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici e utilizzati per la loro autenticazione" (art. 2 lett. a FiEle). Di conseguenza, riprendere la formulazione dell'articolo 10 capoverso 2 LPAmM obbligherebbe le autorità amministrative ad accettare una quantità troppo elevata di firme elettroniche. Si ritiene anche che la firma elettronica avanzata (art. 2 let. b FiEle) non dovrebbe essere presa in considerazione, in quanto non viene rilasciata basandosi su un certificato rilasciato da un prestatore di servizi di certificazione riconosciuto secondo la FiEle. Per la scelta tra firma elettronica regolamentata (art. 2 let. c FiEle) o qualificata (art. 2 let. e FiEle), il messaggio del Consiglio di Stato enuncia: "Diverse leggi e ordinanze fanno riferimento ai concetti della FiEle, in particolare alla firma elettronica qualificata. In futuro in tali testi si dovrà di norma fare riferimento alla firma elettronica regolamentata o al sigillo elettronico regolamentato. La firma elettronica qualificata sarà richiesta solo nei casi in cui è indispensabile l'attribuzione diretta a una persona fisica. Questo modo di procedere è conforme alla strategia generale di non porre alla corrispondenza elettronica commerciali ostacoli più alti di quelli che sono oggettivamente necessari." (Messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla firma elettronica (FiEle) del 15 gennaio 2014 (FF 2014 913, 924 seg.). Di conseguenza, si è optato per porre un requisito di firma elettronica qualificata.

Dal punto di vista della delega di competenza, la restrizione del campo di applicazione della LPAmM non appare problematico, in quanto l'articolo 10 capoverso 3 LPAmM prevede che "Il Consiglio di Stato disciplina le esigenze a cui è subordinata la presentazione degli allegati per via elettronica [...]".

L'eccezione al requisito di firma elettronica previsto dalla prima frase dell'articolo 7 capoverso 1 RCE-LPAmM presenta una difficoltà a livello di terminologia utilizzata nella LPAmM. Il sistema proposto da questo articolo 7 è identico a quello federale, quindi analizziamo dapprima il diritto federale per poi vedere dove quello Ticinese si distacca da esso e la difficoltà che ne risulta.

Secondo l'articolo 21a capoverso 2 PA, gli atti scritti che vengono trasmessi all'autorità per via elettronica devono essere muniti di una firma elettronica qualificata. Questa condizione ha una doppia funzione: da un lato dimostrare la provenienza dei documenti, dall'altro, garantire la loro integrità (messaggio concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, pag. 3957).

L'articolo 6 capoverso 1 OCE-PA prevede che una firma elettronica qualificata secondo articolo 21a capoverso 2 PA non è eccezionalmente richiesta se l'identificazione del mittente e l'integrità della comunicazione sono garantite con altri mezzi adeguati. Tuttavia, questa eccezione non è possibile nel caso in cui il diritto federale prescrive esplicitamente di firmare un determinato documento. Nell'ambito della PA, questo requisito è normato unicamente per l'atto di ricorso (art. 52 cpv. 1 PA), e la domanda di revisione (art. 67 cpv. 3 e art. 52 cpv. 1 PA).

A livello di legislazione ticinese, invece, l'articolo 10 capoverso 1 LPAmM impone un obbligo generale di firma per tutti gli allegati: "Gli allegati devono essere [...] firmati dalle parti o dai loro patrocinatori [...]". Se si dovesse stare a un'interpretazione letterale di questo capoverso, le parti a una procedura amministrativa dovrebbero apporre la firma su ogni documento pertinente alla procedura in questione, compresi i documenti indicati come mezzi di prova (comunemente chiamati allegati). Di conseguenza, il proposto articolo 7 capoverso 1 risulterebbe insensato: non ci sarebbe alcun caso di applicazione dell'eccezione all'obbligo di firma elettronica riconosciuta (cfr. anche art. 1 RCE-LPAmM: il campo di applicazione sono atti scritti in vista in vista dell'emanazione di una decisione e le decisioni).

Invece, l'articolo 7 capoverso 1 di questo regolamento non risulterebbe insensato se la locuzione "allegati" dell'articolo 10 capoverso 1 LPAmM potesse essere interpretata in maniera più stretta come "atti scritti", ed in particolare quegli atti scritti che fanno avanzare la procedura (vale a dire le richieste all'autorità da parte dei cittadini di emettere decisioni, come p.es. la richiesta una patente di guida; le aperture di procedure d'ufficio p.es. l'apertura di una procedura di ritiro della patente di guida a seguito della ricezione di un rapporto di polizia; le decisioni, che chiudono la procedura; l'atto di ricorso; la replica; la duplice; la revisione; e la petizione). A favore di questa interpretazione, l'articolo 70 capoverso 1 LPAmM mostra una separazione terminologica tra atti scritti e allegati "Il ricorso, [...], deve contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova richiesti e la firma del ricorrente o del suo patrocinatore. Devono essere allegati la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova, se sono in possesso del ricorrente." Quindi, solo l'atto di ricorso richiede la firma, gli allegati possono esserne privi. Di conseguenza, l'articolo 10 capoverso 1 e l'articolo 70 capoverso 1 LPAmM si contraddicono; questa contraddizione può essere risolta tramite un'interpretazione sistematica dell'articolo 10, analogamente al significato di atto e allegato inteso nell'articolo 70 LPAmM. Da un punto di vista storico, l'articolo 8 capoverso 1 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (predecessore della LPAmM attuale) enunciava che "Le allegazioni devono essere scritte in lingua italiana e firmate dalle parti

o dai loro procuratori.” Il vocabolario Treccani riporta che, nel linguaggio giuridico, con “allegazioni” si intende “la premessa di un’istanza, che serve a informare il giudice intorno ai motivi delle conclusioni adottate nell’istanza e a fornirgli i mezzi per provvedere sull’istanza medesima” ([treccani.it/vocabolario/allegazione/](https://www.treccani.it/vocabolario/allegazione/)), e con istanza si intende “richiesta rivolta agli organi amministrativi o giurisdizionali, [...] relativamente al compimento di qualche determinata attività [...]; anche, talvolta, domanda giudiziale([treccani.it/vocabolario/istanza/](https://www.treccani.it/vocabolario/istanza/)). Anche questo metodo di interpretazione, quindi, sembrerebbe indicare come ragionevole la restrizione del campo di applicazione dell’articolo 10 capoverso 1 LPAm: con allegati non si intenderebbe i documenti allegati ma le allegazioni, le domande giuridiche. Infine, da un punto di vista teleologico, bisogna chiedersi qual è lo scopo del requisito di firma nella comunicazione nella procedura amministrativa. Sebbene non sia stato possibile trovarne un’indicazione diretta per quel che riguarda il Canton Ticino, se ne può dedurre lo scopo per analogia dai materiali a disposizione a livello federale: il requisito di firma ha più funzioni, tra cui permette alla persona che l’appone di segnalare la propria approvazione a quel determinato documento e di mostrare ai terzi interessati che se ne assume le conseguenze giuridiche, prevenire i rischi di abuso garantendo l’origine (e l’integrità) della comunicazione, e proteggere contro impegni intempestivi e privi della dovuta riflessione (messaggio concernente la revisione totale dell’organizzazione giudiziaria federale, pag. 3824 seg.). In questo senso bisogna allora chiedersi se suddette funzioni possono essere garantite anche nel caso di un documento principale firmato che menziona ulteriori documenti allegati non firmati. Alla questione, a livello federale, è stata data una risposta affermativa (messaggio concernente la revisione totale dell’organizzazione giudiziaria federale, pag. 3825 seg.; cfr. anche art. art. 180 CPC e art. 52 della legge di procedura civile federale del 4 dicembre 1947, RS 273; che permette di allegare fotocopie di documenti, considerate aventi forza probante fintanto che l’autorità o un’altra parte alla procedura non ne contestano l’autenticità).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la legge deve essere interpretata in primo luogo secondo la sua lettera; se il testo non è assolutamente chiaro, se sono possibili più interpretazioni, è necessario individuare la vera portata della norma, ricavandola da tutti gli elementi da considerare (sentenza del Tribunale federale n. 9C_403/2011 del 12 giugno 2012 consid. 4.2.1). In questo caso, tutti gli elementi da considerare vanno nella stessa direzione, e indicano un significato più stretto della locuzione “allegati” utilizzata all’articolo 10 capoverso 1 LPAm.

Stando a questa interpretazione, l’articolo 7 capoverso 1 RCE-LPAm avrebbe un senso.

Se manca una firma elettronica prescritta, l’autorità concede alla parte un termine per la correzione. La parte può ritrasmettere gli atti scritti muniti di una firma elettronica riconosciuta oppure inviarli firmati a mano conformemente agli usuali metodi di trasmissione cartacea. Si tratta di una ripetizione dei requisiti dell’articolo 12 LPAm in ambito di comunicazione elettronica.

Art. 8 Certificato

L’articolo 12 capoverso 2 FiEle lascia all’individuo la facoltà di decidere se far registrare o meno il proprio certificato nella lista del fornitore di certificazione. Nel caso decidesse di non farlo registrare, l’autorità non può verificare né il titolare del codice di firma utilizzato,

né la validità del certificato. Il mittente deve quindi allegare il proprio certificato alla spedizione per consentire questo controllo. Il caso in cui la spedizione sia inviata tramite una piattaforma riconosciuta che memorizza i certificati delle persone registrate è ovviamente riservato, in quanto suddette piattaforme posseggono la funzionalità intrinseca di memorizzare i certificati delle persone registrate.

Capitolo terzo: Notifica delle decisioni e delle altre comunicazioni dell'autorità

Art. 9 Consenso

Questa disposizione permette alle parti di indicare all'autorità la predilezione per il canale digitale. Purtroppo, allo stato attuale delle cose, non si è ancora in grado di fornire l'interezza delle proprie prestazioni in formato elettronico. Di conseguenza, il consenso alla notifica elettronica può essere soltanto fornito per un procedimento in questione, o per procedimenti che si tengono regolarmente. Per contro, non è possibile fornire un "consenso generale" ad essere contattati elettronicamente per qualsivoglia procedura.

La formulazione di "fattura avente carattere di decisione" è stata copiata da quella della OCE-PA. Si tratta pur sempre di una decisione amministrativa, il cui scopo principale consiste nello stabilire l'obbligo di pagare un determinato importo. Se la fattura è integrata nel testo della decisione o inviata come allegato ad essa è irrilevante.

Per l'intero sistema di notificazione di fatture elettroniche aventi carattere di decisione, cfr. considerazioni articoli 11 e 12 RCE-LPAmM.

Il consenso alla trasmissione elettronica richiede la forma scritta ma non deve essere firmato. Questa disposizione è concepita per permettere di esprimere il proprio consenso tramite un formulario online, o una semplice e-mail.

Il termine "forma scritta" non corrisponde alla forma scritta ai sensi dell'articolo 13 CO poiché il consenso non deve essere firmato. In conformità alle regole sulla ripartizione dell'onere della prova, l'onere della prova concernente la concessione del consenso è a carico dell'autorità (UFFICIO FEDERALE DI GIUSTIZIA, Rapporto esplicativo OCE-PCPE, pag. 8). A tal fine, l'autorità deve quindi essere in grado di dimostrare chi ha acconsentito, quando, a cosa e sulla base di quali informazioni fornite. La prova del consenso può derivare, ad esempio, da dati salvati sotto forma di log del momento in cui l'espressione di volontà della persona viene stabilita cliccando su un pulsante "accetto". Può anche derivare dal fatto che il servizio in questione è progettato in modo tale da poter essere utilizzato solo se la persona ha seguito un processo che dimostra l'esistenza del consenso. In entrambi i casi, il titolare del trattamento dovrà conservare una copia delle informazioni disponibili così come esistevano al momento del consenso, per poter dimostrare, se necessario, la natura informata del consenso ottenuto. Come minimo, la prova del consenso deve poter essere apportata per tutto il tempo in cui continua il trattamento autorizzato da suddetto consenso. Tuttavia, potrebbe essere necessario conservarla più a lungo per adempiere a un obbligo legale o per motivi di responsabilità. In questo caso,

la prova può essere conservata per un periodo più lungo rispetto ai dati per i quali è stato dato il consenso; suddetti dati invece devono essere cancellati non appena è stato raggiunto lo scopo per cui sono stati raccolti, o se la persona ritira il proprio consenso (MONTAVON MICHAEL, *Cyberadministration et protection des données*, Ginevra-Zurigo-Basilea 2021, pag. 589 seg.).

Non ogni indicazione di un indirizzo di consegna elettronico può essere interpretata come consenso alla comunicazione elettronica nell'ambito della procedura in questione. È possibile, per esempio, che la parte comunichi il proprio indirizzo email indicandolo nell'intestazione di una lettera, senza però segnalare la volontà di comunicare successivamente per via elettronica. Il regolamento richiede giustamente una dichiarazione esplicita di consenso a questa particolare forma di notificazione.

Art. 10 Modalità

Per la notificazione, in regola generale, è utilizzata una piattaforma di trasmissione riconosciuta. Si vuole però anche lasciare aperta la possibilità di utilizzare anche altri tipi di trasmissione. Per esempio, come già detto in precedenza, nell'ambito delle attività economiche della confederazione, è prevista la possibilità di trasmettere le fatture elettroniche in formato PDF via e-mail, considerando che l'origine e l'inalterabilità della comunicazione possono essere accertate se la transazione e lo scambio di prestazioni sono eseguiti e documentati conformemente ai principi di una tenuta regolare dei conti (per quel che riguarda il momento della notificazione, invece, cfr. cpv. successivo) (MADER/INGOLD, pag. 963). Per questo, l'articolo 10 capoverso 2 RCE-LPAmM prevede che l'autorità può utilizzare anche altri tipi di trasmissione purché questi ultimi permettano in modo appropriato di identificare inequivocabilmente il destinatario; stabilire inequivocabilmente il momento della notificazione; e proteggere la decisione, fino alla notificazione, da modifiche e da accessi non autorizzati. Queste condizioni sono cumulative.

Per l'intero commento sulle regole di notifica di fatture elettroniche aventi carattere di decisione, cfr. considerazioni articoli 11 e 12 RCE-LPAmM.

Per quel che riguarda il requisito di firma elettronica qualificata / sigillo elettronico previsti all'articolo 10 capoverso 5 e 6 RCE-LPAmM, a livello federale, dal 2022 i capoversi equivalenti sono stati semplificati come: "le decisioni sono provviste di un sigillo elettronico regolamentato o una firma elettronica qualificata (art. 2 lett. d ed e FiEle)." Bisogna però considerare che la Confederazione non ha normato nessun obbligo di firmare le decisioni amministrative, e la dottrina è divisa sulla questione (KNEUBÜHLER LORENZ/PEDRETTI RAMONA, in: Auer Christoph/Müller Markus/Schindler Benjamin, *VwVG - Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar*, 2 ed., Zurigo/San Gallo 2019, Art. 34 n. 10 seg.). Grazie a questo cambiamento le autorità della Confederazione possono scegliere se usare la firma elettronica qualificata o il sigillo elettronico regolamentato per la notificazione elettronica di qualsiasi decisione.

In Ticino, invece, la situazione è differente, infatti l'articolo 3 del regolamento sulle deleghe di competenze decisionali del 24 agosto 1994 (RL 172.220) pone i seguenti requisiti:

“Il diritto di firma è regolato come segue:

- a) con firma collettiva a due del funzionario che ha istruito la pratica o del suo sostituto, e del funzionario dirigente responsabile dell'unità cui è attribuita la competenza di decisione o del suo sostituto;
- b) con firma individuale del funzionario dirigente responsabile dell'unità cui è attribuita la competenza di decisione, o del suo sostituto se lo stesso funzionario ha istruito la pratica o in altri casi stabiliti dal Dipartimento per giustificati motivi;
- c) senza firma per le decisioni individuali emanate in grande numero tramite procedure automatizzate (notifica di tassazione, imposta di circolazione, ecc.).”

La situazione è analoga anche a livello comunale, infatti l'articolo 119 lettera d della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC, RL 181.100) prevede che: “[...] il sindaco [...] firma, in unione al segretario comunale, gli atti del comune e provvede alla loro trasmissione”.

Di conseguenza, le decisioni individuali non possono essere firmate con un sigillo elettronico regolamentato; si è quindi optato per la formulazione proposta.

Per quel che riguarda il sigillo elettronico, attualmente il Canton Ticino ne risulta sprovvisto. Pertanto, per l'immediato futuro, chiunque acconsentirà alla notifica elettronica di copie elettroniche delle decisioni, decisioni emanate tramite una procedura automatizzata e in gran numero, e fatture elettroniche aventi carattere di decisione, accetterà di riceverle sprovviste di qualsiasi tipo di firma elettronica. Per questa ragione, la disposizione prevede che “possono” essere provviste di un sigillo elettronico regolamentato le suddette categorie di decisione, ma non devono. Questo non comporta alcuna differenza dalla notifica cartacea delle stesse (art. 3 lett. c del regolamento sulle deleghe di competenze decisionali).

Art. 11 Momento della notificazione

La disposizione definisce il momento in cui la comunicazione per via elettronica è da considerarsi pervenuta al destinatario; è equivalente all'articolo 6 RCE-LPAmM dal punto di vista dell'autorità.

Per quel che riguarda il momento della notificazione delle fatture aventi carattere di decisione, risulta contro intuitivo che la notifica sia posteriore al pagamento. Questa disposizione (e la finzione di notifica in essa contenuta) è stata concepita tenendo conto del fatto che, con le e-fatture, basta un click del mouse per accreditare un pagamento, e di conseguenza accettare il contenuto di una decisione amministrativa. La probabilità di accettazione erronea di una decisione da parte di un privato, quindi, è molto più elevata qualora quest'ultimo utilizzi lo strumento delle e-fatture (rispetto alla via cartacea o quella elettronica usuale). Soppesando le alternative, risulta quindi da un lato la possibilità di avere una disposizione intuitiva e coerente con il resto dei casi di notifica della procedura amministrativa, che però potrebbe causare problemi e malcontenti agli utilizzatori; dall'altro invece si ha lo svantaggio di una disposizione di difficile comprensione, che implica tempi di ricorso più ampi, ma permette di evitare complicazioni e conseguenze sconvenienti per l'utenza. Si è optato per la seconda opzione.

Art. 12 Nuova decisione in caso di fatture elettroniche aventi carattere di decisione

Per la notifica di fatture elettroniche aventi carattere di decisione, il presente regolamento prevede che non è necessario che il momento della notificazione possa essere stabilito, questo per allinearsi con la prassi in vigore di accreditare tali fatture in un sistema contabile del destinatario o nell'e-banking del destinatario (art. 10 cpv. 3 RCE-LPAmM). Tuttavia, una norma del genere, comporta alcune spiacevoli conseguenze giuridiche. Innanzitutto, in caso di controversie sulla corretta notificazione di una decisione, l'unità amministrativa in questione non sarà in grado di fornire la prova dell'avvenuta consegna della fattura elettronica avente carattere di decisione. Infatti, se un'autorità sceglie di notificare una decisione tramite un mezzo con cui la ricezione da parte del destinatario non può essere provata con precisione, e se viene contestato o ci sono dubbi sul fatto che la decisione abbia raggiunto il destinatario, l'onere della prova ricade sull'autorità che ha scelto suddetto mezzo (sentenze del Tribunale federale n. 2C_570/2011 del 24 gennaio 2012 consid. 4.1 e n. 6B_940/2013 del 31 marzo 2014 consid. 2.1.1). Se non si è in grado di determinare la data della notificazione di una decisione non è chiaro quando comincia a correre il termine di ricorso o quando quest'ultimo è scaduto, quindi, l'esecuzione forzata di una fattura elettronica avente carattere di decisione, in queste condizioni risulta impossibile. Nonostante questi svantaggi si ritiene prioritario soddisfare l'esigenza del mondo economico di una notifica elettronica snella e priva di complicazioni per questo specifico tipo di decisione. Pertanto, per risolvere i problemi nel modo più pragmatico possibile, si è deciso di considerare che, non appena viene ricevuto un pagamento, si presume che la consegna della fattura avente carattere di decisione sia avvenuta correttamente, anche se il pagamento non corrisponde all'importo fatturato (art. 11 cpv. 3 RCE-LPAmM). Invece, se entro 30 giorni dalla data di spedizione non perviene nessun pagamento, si presume automaticamente che la fattura avente carattere di decisione non sia stata notificata (correttamente) (finzione di trasmissione non riuscita); l'autorità deve quindi procedere a una seconda notificazione della decisione tramite un canale che consenta la determinazione univoca del momento della notifica (art. 12 cpv. 1 RCE-LPAmM). In questo modo si evitano lunghi tempi per provare caso per caso la data della notificazione, e si permette di procedere all'esecuzione forzata qualora quest'ultima risultasse necessaria. Anche se fosse possibile dimostrare la data di notifica della fattura originale, questa non viene presa in considerazione (art. 12 cpv. 2 RCE-LPAmM); vista la finzione di trasmissione non riuscita, questa disposizione è necessaria per essere coerenti con l'articolo 20 LPAmM ("una notificazione difettosa non può cagionare alle parti alcun pregiudizio").

Capitolo quarto: Cambio del supporto

Poiché nei prossimi anni è presumibile la coesistenza di documenti elettronici e cartacei, occorre disciplinare il passaggio da un supporto all'altro.

Art. 13 Trasmissione successiva di decisione per via elettronica

In determinate circostanze una parte può avere la necessità di ricevere una decisione per via elettronica, anche se il procedimento che ha condotto alla decisione non si è svolto per via elettronica e la decisione non è stata trasmessa per via elettronica ai sensi del presente regolamento. Per esempio, per trasmettere suddetta decisione, munita di firma elettronica, per via elettronica all'autorità competente per il ricorso.

Poiché nel presente caso non si tratta più della notificazione di una sentenza o decisione il cui momento esatto deve essere dimostrabile, è possibile, ma non necessario utilizzare una piattaforma di trasmissione riconosciuta. Anche attualmente le copie di sentenze o le attestazioni del passaggio in giudicato sono di regola inviate per posta normale.

Se un'autorità non accetta la comunicazione elettronica, e quindi non ha pubblicato nessuno contatto secondo quanto previsto dall'articolo 4 capoverso 2, non è nemmeno tenuta a notificare in forma elettronica comunicazioni notificate in altro modo secondo il presente articolo.

Art. 14 Stampa su carta di un atto scritto in forma elettronica

Un'autorità che, dopo averlo ricevuto in forma elettronica, intende usare un documento soltanto in forma stampata, deve essere consapevole che tale documento è valido e verificabile soltanto in forma elettronica. Occorre pertanto svolgere tale verifica al momento della stampa e documentarla. Alla stampa su carta va allegata l'attestazione che essa riproduce correttamente il contenuto del documento elettronico. La stampa deve inoltre essere munita di data, di firma e corredata dei dati della persona che ha redatto l'attestazione.

Per la verifica della firma, la Cancelleria federale mette a disposizione un servizio di verifica su Internet (cfr. <https://www.validator.admin.ch/>).

L'autorità può scegliere se archiviare l'atto scritto in forma elettronica o, se non dispone ancora di un archivio elettronico, conservare la copia a stampa con l'attestazione. In entrambi i casi resta ricostruibile la validità e l'autenticità del documento al momento della produzione.